



EL MODELO DEL ESTADO ESPAÑOL. ESTADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Carlos Ortega Santiago (Universidad de Valladolid. Letrado Mayor
del Parlamento Autonómico de Castilla y León)*

José Ramón Mansilla Álvarez (CFIE de Ponferrada – León)

- La Constitución Española
- Estado de las Comunidades Autónomas



CRÉDITOS

1.1. Título

1.2. Autores

1.3. Requerimientos técnicos

- **El modelo del Estado español. Estado de las Comunidades Autónomas.**
- Carlos Ortega Santiago. (Universidad de Valladolid. Letrado mayor del Parlamento Autonómico de Castilla y León) y José Ramón Mansilla Álvarez (CFIE de Ponferrada).
- Aula con conexión a internet y video proyector.

2. CATALOGACIÓN

2.1. Título

2.2. Capítulo

2.3. Artículos

2.4. Tema

- **Preliminar y VIII. De la organización territorial del Estado.**
- **Primero: Principios generales (Título VIII), Segundo: De la administración local (Título VIII) y Tercero: De las Comunidades Autónomas (Título VIII).**
- **2, 3.1 y 137-158.**
- El Estado Autonómico que enmarca la Constitución Española se trabaja siguiendo el título VIII (arts. 137-158), referido a la organización de los territorios del Estado español. Ese título sería el eje central sobre el que se vertebra esta ponencia. No obstante, hay algunos artículos del título preliminar que también influyen de una u otra manera: entre ellos, el artículo 2, que enuncia, entre otras, la solidaridad entre los distintos territorios que comprenden el Estado español y el artículo 3.2, que trata la cuestión de la cooficialidad de lenguas en los territorios con esa particularidad. Analizaremos ese Estado autonómico a continuación.

3. MAPA TEMÁTICO

3.1. Contextualización

- Esta ponencia dedicada al modelo del Estado español, y en concreto al Estado de las Comunidades Autónomas se engloba dentro del bloque A, en el que se desarrollan los aspectos generales de la Constitución Española.



3.2. Guion de la ponencia

Propuesta de desarrollo:

- Objetivos de la ponencia.
- Contenidos temáticos.
- Actividades y recursos para trabajar.
- Conceptos clave y glosario.
- Para saber más.
- Reflexión final.

4. OBJETIVOS

- Comprender la génesis en la organización del Estado Autonómico y en la construcción de las autonomías por la doble vía que marca la Constitución Española de 1978.
- Situar el Estado autonómico español en nuestro contexto histórico y en el de nuestro entorno.
- Comprender por qué una buena parte de los estados democráticos actuales son estados descentralizados.
- Distinguir las particularidades que diferencian el estado autonómico español de otros estados descentralizados políticamente.
- Disponer del conocimiento crítico suficiente para valorar con criterio las ventajas y los inconvenientes del Estado autonómico.
- Acceder a términos propios del Derecho Constitucional, contribuyendo así a ampliar los conocimientos teóricos y prácticos sobre el Estado Autonómico y su actualidad en nuestra sociedad.
- Aprender y contextualizar el papel de las administraciones públicas en la preservación de este Estado Autonómico que vertebramos nuestra sociedad y nuestras fronteras.
- Debatir, comprender y organizar diferentes temas de actualidad que nos afectan relacionados con el Estado Autonómico, discutiendo sobre su importancia en nuestra sociedad actual.

5. CONTENIDOS

5.1. La descentralización política: justificación

- Cuanto más descentralizado está un Estado, más repartido está el poder a lo largo y ancho de su territorio. Este poder se ejerce desde las Cortes Generales, Presidente del Gobierno, el Gobierno de la Nación, el Poder Judicial...tanto a nivel estatal como, en el caso de España, a nivel de cada Comunidad Autónoma o cada provincia.
- Varios motivos explican y justifican este reparto de poder:
 1. Las decisiones se toman en ámbitos más próximos al ciudadano. El ejemplo más claro es una carretera que une dos provincias como Burgos y León. Lo más normal es que las decisiones se tomen en un gobierno próximo a esas dos provincias, no desde un gobierno central.
 2. Genera pluralismo político, puesto que en cada uno de los gobiernos pueden gobernar partidos políticos diferentes, por lo que el ciudadano tiene más claro qué aplicación práctica tiene esta o aquella alternativa de gobierno. Actualmente, el pluralismo que existe en las distintas opciones políticas que gobiernan en el Estado, así como en las distintas Comunidades Autónomas es mucho mayor que el que existía en 1978 cuando se aprobó la Constitución Española.
 3. Es necesario para gestionar Estados muy extensos. Por ejemplo, si pensamos en EEUU, Canadá o Australia, vemos países que se dividen en estados o provincias, que son propios/as de cada territorio.
 4. Motivos históricos explican la formación de Estados que han incorporado territorios con su propia identidad. Europa muestra claramente una descentralización basada en territorios con una identidad propia cultural, geográfica o histórica. Como ejemplo podemos mencionar Alemania, Reino Unido, Italia, España, Austria, Bélgica, Finlandia, Suiza o Portugal.

5.2. La descentralización política en España

- Algunos rasgos de la descentralización solo se pueden explicar teniendo en cuenta nuestra historia o la del ámbito europeo, que es el continente más pequeño, pero con mayor número de estados en función de su tamaño: hasta los Estados europeos más grandes tienen un tamaño similar al de estados medios de los Estados Unidos, por ejemplo.
- En Europa, durante siglos, han convivido muchísimas culturas y comunidades políticas diferenciadas que terminaron juntándose en Estados más grandes pero que dan mucha

relevancia a su diversidad cultural y amplio margen de poder político a cada una de sus unidades territoriales. En España se denominan nacionalidades o regiones, en Alemania o Austria, Länder, en Italia o Portugal regiones y en Bélgica comunidades o regiones. En reino Unido se identifican como naciones (Escocia, Gales, Irlanda del Norte).

- La descentralización española que proporcionó la Constitución de 1978, ha dado lugar a diecisiete Comunidades Autónomas tras la aprobación de sus estatutos de autonomía. Nuestro modelo es una de las diferentes versiones del federalismo en nuestros días. Cada Comunidad Autónoma tiene sus competencias garantizadas y en igualdad con el Estado, salvo en supuestos excepcionales en los que la comunidad quebrante la lealtad institucional, en cuyo caso el Estado puede intervenir sus poderes para preservar el orden Constitucional del país. El ejemplo único y actual es la intervención de la Generalidad catalana a través del artículo 155 de la Constitución.
- En el Estado autonómico español, la soberanía para decidir sobre asuntos que afectan a toda la comunidad, es única y corresponde al pueblo del Estado: las Comunidades Autónomas no son soberanas y, por tanto, no cabe la secesión unilateral.
- El Estado autonómico español no tiene algunos rasgos que son característicos de los Estados federales, en concreto:
 1. Las Comunidades Autónomas aprueban su Estatuto de Autonomía, pero por encima de ellas, las Cortes Generales, mediante Ley orgánica tiene que aprobarlo igualmente; en las federaciones eso no sucede así y son las mismas federaciones las que aprueban sus “constituciones” y, la única salvedad, es que no contengan nada que vaya en contra del Estado que las aglutina.
 2. Las Comunidades Autónomas no intervienen en las modificaciones de la Constitución del Estado, mientras que las federaciones sí tienen que aprobar los cambios realizados en la Constitución del Estado principal.
- En la Constitución Española no se numeran las Comunidades Autónomas que hay, ni las cita, solamente formula el procedimiento para convertirse en nacionalidad o región con autonomía propias. Un poco antes de aprobarse la Constitución de 1978, se crearon los territorios preautonómicos, que fueron el germen de lo que después serían las Comunidades Autónomas. Estos antecedentes preautonómicos están basados en los decretos de 1833, sobre la creación de las provincias, y 1873, en el que se citan los posibles estados del proyecto de Constitución federal y son, territorialmente hablando, muy similares a aquellos que se aprobaron hace más de 150 años.
- La Constitución Española ampara que las Autonomías se organicen de dos maneras diferentes, por lo que ya introduce una diferencia entre unas comunidades y otras: regiones y nacionalidades. De hecho, recoge el procedimiento para acceder a una u otra denominación.
 1. Para los territorios que en la II República ya habían plebiscitado en referéndum un Estatuto de Autonomía, serían Cataluña, Galicia y País Vasco, el procedimiento especial es más sencillo y les lleva a un mayor nivel competencial desde el principio. Las demás autonomías que pretendan tener ese nivel competencial, tendrán un procedimiento más complicado, por el que pasó poco después Andalucía.
 2. Para Navarra y provincias vascas, se establece en la constitución un precepto específico que mantiene su régimen foral y demás derechos históricos. Es la Diputación Foral de Navarra la que pacta directamente con las Cortes y Congreso y Senado no pueden modificar su texto de Estatuto, como en el resto de Autonomías, solo aprobarlo o rechazarlo.
- Nuestras Comunidades Autónomas no tienen el mismo nivel competencial que las federaciones clásicas de otros países, lo que se debe a:
 1. Cada Comunidad Autónoma asume las competencias que establece en su Estatuto de Autonomía o las que le sean delegadas por el Estado. En el futuro puede asumir más, por eso las diferencias entre unas comunidades y otras son circunstanciales.

2. Determinadas materias solo pueden ser asumidas por Comunidades Autónomas concretas. Competencias como las cuencas hidrográficas han de ser compartidas por las comunidades por las que pasa el río y sus afluentes, mientras que asumiría la totalidad de competencias una comunidad por la que un río discorra completamente.

3. Determinadas materias solo pueden ser asumidas por Comunidades Autónomas concretas. Hay, por ejemplo, hechos diferenciales como las lenguas cooficiales de determinadas comunidades que permiten que esas competencias estén asumidas por las comunidades que tienen lenguas cooficiales, mientras que las demás comunidades no las tienen. También hay competencias como la singularidad fiscal que tiene Canarias, la policía autonómica vasca o catalana o los consejos insulares de Baleares, que no gozan otros territorios pues son específicas de estos.

- Las comunidades con hechos diferenciales son las que se definen como Nacionalidades en su Estatuto de Autonomía, con dos excepciones: Navarra, que sería una Comunidad Foral y traspasaría la denominación de “región” según el significado que se le ha dado a este término en la Constitución, y Andalucía, que se define como nacionalidad, pero no presenta ningún hecho diferencial.
- No es posible ser nacionalidad si la comunidad no presenta una singularidad competencial o institucional, si estas no han sido justificadas según la Historia y constitucionalmente; así lo avalan sentencias del Tribunal Constitucional referidas a este tipo de denominaciones. No obstante, aclara el Tribunal Constitucional, no se entiende que el ser una nacionalidad permita a una Comunidad Autónoma ser soberana: la única soberanía es la española.
- Por último, el hecho de que una comunidad tenga hechos diferenciales, en ningún caso implica una situación de privilegio para los ciudadanos que viven en su territorio. Por eso, la Constitución Española incluye el Principio de Solidaridad estableciendo en su artículo 139.1 que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.
- Para finalizar, el Estado autonómico español no es el único descentralizado de la zona europea, ya que estados como Reino Unido, Italia o Portugal también prevén diferencias competenciales o institucionales entre los diversos territorios dotados de autonomía dentro de sus fronteras.

6. RECURSOS DIDÁCTICOS Y ACTIVIDADES

6.1. Comentario de un artículo periodístico

Artículo periodístico de José Álvarez Junco, El País, domingo 14 de abril de 1996.

https://elpais.com/diario/1996/04/14/opinion/829432809_850215.html

- El trabajo con este artículo se centrará en elaborar tres tareas:

1. Síntesis del artículo en un tuit que se enviará con el hashtag #determinacionpueblos.

Se trata, después de trabajar el artículo, de hacer una síntesis y en 280 caracteres crear un enunciado o un brevísimo texto que tenga un sentido completo y que sea la síntesis del artículo. El tuit podía ser:

Ninguna sociedad es homogénea al 100%. El nacionalismo cree en ello y lo impone, hasta por la fuerza, a sus minorías. Si alguien quiere demostrar su capacidad de gestión, que no recurra a hacerlo en un territorio próspero: que lo haga integrando a todos. Eso es lo difícil.

2. Resumen del artículo periodístico.

No existe homogeneidad en ningún tipo de sociedad por lo que los conflictos actuales derivan de la opresión de minorías por mayorías. Los grupos humanos son imposibles de delimitar desde el punto de vista racial, lingüístico o religioso: menos, los de hoy en día. No es viable, pues, las fronteras que delimitan estados homogéneos: serían necesarios miles de estados para cubrir el mosaico humano (solo lingüísticamente hablando serían más de 6000).

Es inviable que la lógica de los derechos colectivos plantee cuál es el tamaño mínimo para convertirse en nación. Por el contrario, se deben integrar forzosamente todas las unidades colectivas y hacerles entender que todos los españoles deben decidir por el conjunto de España, pues está en juego su unidad.

Las naciones son realidades artificiales, no naturales como quieren hacer creer los nacionalistas. Pujol piensa que Madrid no entiende la realidad plural de los pueblos de España, y tiene razón. Pero la pierde cuando, a continuación, dice que Cataluña es homogénea, pues a Cataluña le pasa lo mismo que al resto de España: que es igual de plural, salvando las diferencias de tamaño. Las élites quieren un nacionalismo homogeneizador para crear una estructura propia.

Las minorías tienen derechos que una entidad supraestatal ha de defender. Esas minorías forman parte de una sociedad plural en la que todos vivimos: todos formamos parte de alguna minoría en nuestra sociedad. La democracia debe defender esos derechos de las minorías. El problema del nacionalismo es que aspira a dominar un territorio en exclusiva y, para llevar a cabo sus planes, impone, hasta con la fuerza, la imagen de homogeneidad social necesaria para vender su producto.

3. Opinión personal.

El artículo choca directamente contra el nacionalismo. Trata de hacer reflexionar al lector que se basa en una serie de premisas fundamentales que son incorrectas. La más importante: hay sociedades homogéneas, lo cual es un error de base. Cualquier persona que viva en una sociedad es consciente de que, si hay alguna característica en una sociedad, esa es la heterogeneidad que predomina entre sus miembros.

Se centra en los nacionalismos vasco y catalán. Del primero habla de la influencia de la lucha armada para llegar a sus fines, cosa que es inviable. Del segundo, un nacionalismo más "cultural", comenta que se mueve en arenas movedizas puesto que se basa en pilares que no se sostienen.

Como sociedad somos bastante obtusos y pensamos que todo debe ser como el fútbol: o Madrid o Barça. Las cosas se deben hablar, la política debe llegar a acuerdos a través de lo que nunca puede perder, que es el diálogo. Pero es cierto que, aunque pensamos que somos completamente libres, nuestros puntos de vista, los de unos y los de otros, siempre están influidos por un ente superior que nos vende lo que queremos escuchar, al igual que un padre o madre que deja de educar a su hijo cuando escucha que el niño es TDAH (Trastorno de déficit de atención e hiperactividad) y justifica su dejación de funciones diciendo que no es que él o ella no haga nada, sino que su hijo es difícil de educar.

TRIBUNA:

La determinación de los pueblos

JOSE ALFARIZ JUNCO. 14 ABRIL 1995

Comentando la propuesta de Antonio **Cacabotado**, de realizar un referéndum de autodeterminación vasco como forma de terminar con el terror de ETA, origen de una polémica entre ambos, Fernando Savater ha puesto, como siempre, el dedo en la llaga (en El País del 17 de marzo de 1995). El problema "está en el sujeto que lo ejerce, el llamado pueblo": "¿puede optar por la secesión cualquier grupo humano, incluso los habitantes de un barrio de Londres?". Ésa es la cuestión. La presunción sobre la que se basa el principio de las nacionalidades es que el género humano se divide de manera natural en una serie de conjuntos sociales, llamados pueblos o naciones, dotados de continuidad histórica y homogeneidad cultural (racial, lingüística, religiosa...). El reconocimiento de los derechos políticos modernos (individuales y colectivos, según insistan esas autoridades eclesásticas siempre recelosas de los individuales) exigirá que cada uno de estos pueblos o naciones poseyese una organización política propia. Con ello los Estados se asentarán sobre sólidas bases de legitimidad, la justicia estará servida y se evitarán los acagosos conflictos actuales, derivados de la opresión de minorías por mayorías. Así de sencillo.

El problema, como señala Savater, es justamente que tales grupos humanos son imposibles de delimitar. Probablemente nunca ha habido sociedades totalmente homogéneas en términos raciales, lingüísticos y religiosos, pero mucho menos las hay hoy, tras las enormes migraciones humanas de los últimos dos siglos y los recientes avances en técnicas comunicativas, intercambios comerciales o procesos de integración supra-estatal. Es, por tanto, quimérica la creencia en una posible solución de los problemas a base de ingeniería de fronteras, creando Estados que coincidan con realidades étnicas bien delimitadas territorialmente. Para empezar, porque serían precisos miles de Estados para adecuarse al complejo mosaico cultural humano: sólo tomando como criterio las lenguas, unos *seis mil*. Pero es que además el "mosaico" es una mala metáfora, porque la realidad social se parece más bien a una nebulosa, o a una excavación arqueológica donde las capas se superponen, confunden y son incompatibles entre sí: los mapas raciales no coinciden con los lingüísticos, ni éstos con los religiosos, ni la voluntad actual de los ciudadanos con las formaciones históricas (que, a su vez, son múltiples y conflictivas entre sí. ¿Cuántos pueblos y culturas podrían reivindicar Jerusalén?), y *taoos ellos* son irrenunciables para los nacionalistas.

Cualquier nuevo Estado nacional chocaría hoy inmediatamente con minorías que tendrían todo el derecho a tocar a rebato por su "liberación". Imaginen el caso del hipotético referéndum por la independencia de Euzkadi. ¿Se incluiría en la consulta a Navarra, parte integral de Euzkadi según el nacionalismo ortodoxo? Supongamos que se decide incluirla y que, en contra de lo que indican las tendencias de voto actuales, una mayoría de los convocados a las urnas se pronuncia en favor de la independencia, pero que un 51 % de los navarros lo hace en contra. Si partimos de una "voluntad general" vasca, de una realidad histórico-esencial de Euzkadi, habría que obligar a estos últimos a sumarse al nuevo Estado-nación, por encima de su opinión expresa. Pero ¿y si hay también una mayoría de navarros que opta por una decisión diferente a la del conjunto de los vascos? Se podría pensar en dejar fuera a esas dos "provincias". Mas, de nuevo, ¿por qué adoptar la provincia como unidad de destino? ¿por qué no reconocer también el derecho de decidir su futuro a los municipios o comarcas que, dentro de Álava o Navarra, hubieran votado a favor de la independencia? ¿y por qué, entonces, no respetar también la voluntad de esas mismas entidades pequeñas que, dentro de unas hipotéticas Vizcaya o Guipúzcoa independentistas, hubieran votado en favor de la permanencia en España?

Si se sigue al pie de la letra la lógica de los "derechos colectivos", habría que acatar la voluntad de todas las unidades sociales, por pequeñas que fueran, y segregarlas en uno u otro sentido. Pero entonces habría que descender a *autodeterminar* provincias, comarcas, ciudades, aldeas, barrios, familias: no sé quién, ni en virtud de qué, podría establecer un tamaño mínimo para aspirar a ser "nación". En cambio, si se opta por lo contrario, por integrar forzosamente a las unidades pequeñas en identidades colectivas nacionales, preestablecidas, podría defenderse que quienes deben votar en ese referéndum, donde se juega el futuro de la "unidad de España", son... todos los españoles, pues éstos forman una voluntad general que engloba a los vascos y tiene tanto derecho a obligarles a aceptar el veredicto común como el conjunto vasco lo tendría a imponer su voluntad a Navarra o Álava, o éstas a imponérsela a cualquiera de sus valles.

En resumen, la decisión sobre la demarcación del conjunto social al que se va a preguntar sobre su futuro pre-determinaría el resultado del referéndum que estoy imaginando. Si se permite que sean los propios individuos y grupos sociales, cualquier grupo social, los que se proclamen nación, la formación de miles

de **estadillos**, rivales estaría asegurada; no hay alcalde que no prefiera ser jefe de Estado. Y si, por el contrario, para huir de este caos, se establece que las naciones no dependen de la voluntad de los habitantes sino de circunstancias objetivas previas, aparte de que no sé quién tendría autoridad para determinar tales circunstancias, con certeza se crearían unidades suficientemente amplias como para englobar a minorías, y con ello se abonaría el terreno para futuros irredentismos.

Y es que las naciones, contra lo que creen los nacionalistas, no son realidades naturales, sino creaciones culturales. Y creaciones, precisamente, de los nacionalistas. En primer lugar, del mayor nacionalista conocido, que es el Estado. Al desaparecer, con la llegada de la modernidad, las viejas legitimidades **sacrales** y de estirpe, los poderes públicos se vieron obligados a refundar sus derechos afirmando ahora que se asentaban en la "voluntad general" del pueblo o nación. Hubo que crear naciones, a partir de realidades humanas muy complejas y diversas, y hubo que adaptar esas realidades a la cultura que el Estado había declarado oficial: se impuso así la ficción de que el mismo idioma, las mismas costumbres, los mismos valores sociales eran compartidos por todos los habitantes de aquel territorio, justo hasta el borde fronterizo con el Estado vecino. Esto, en el espacio. Porque en el tiempo también se proyectó el presente hacia atrás, se **falseó** la historia y se aseveró que Séneca o el Cid eran "españoles" o que los Reyes Católicos habían tenido un proyecto nacional. Que el Cid sirviera a reyes moros o que Fernando el Católico pactara una nueva división de Aragón y Castilla al casarse con Germana de **Foix** se ocultaba, como se ocultaba bajo el término "dialectos" la existencia de idiomas varios.

El Estado español, afectado por graves problemas a lo largo de toda la "era de las naciones", no tuvo los medios necesarios para imponer en la práctica esa imagen colectiva, y una buena dosis de diversidad sobrevivió hasta nuestros días. Una diversidad que aún hoy, y pese al esfuerzo hecho en la Constitución de 1978, a muchos les cuesta reconocer. Nunca tiene tanta razón Jordi Pujol como cuando dice que "en Madrid no entienden que España es una realidad plural". Ni lo entienden, ni les hace la menor gracia. Pero la razón abandona al señor Pujol cuando, frente a esta incompreensión centralista, alza el modelo de una unidad cultural homogénea, cuya existencia se hundió en la noche de los tiempos, llamada Cataluña. Porque Cataluña es tan plural como

España, salvando las diferencias de escala, y como creación histórica es incluso más reciente que ella. Algo muy molesto para un nacionalista.

El nacionalismo homogeneizador no es exclusivo de los Estados, sino propio también de las élites que, en competencia con el Estado central, aspiran a crear una estructura política propia. Hace un año, en una interesante reunión sobre nacionalismos ibéricos celebrada en Southampton, se presentó una ponencia de antropología sobre festividades populares catalanas que resaltó el hecho de que la fiesta más concurrida de la Cataluña actual es la Feria de Abril de Santa Coloma de **Siracanes** (reducto, como se sabe, de inmigrantes andaluces). Tres millones de visitantes había tenido esa feria el año anterior, cifra impresionante si se tiene en cuenta que el total de Cataluña son seis millones. Sin embargo, en un catálogo de fiestas y ferias de Cataluña editado por la Generalitat, la de Santa Coloma no figuraba. No era catalana. Es sólo un ejemplo de la deformación de la realidad, de la negación de la variedad cultural, típica de los nacionalismos.

En la deseable profundización futura de la democracia, los derechos de las minorías deberían plantearse en términos muy alejados del viejo principio de las nacionalidades. Conveniría que instancias político-judiciales supraestatales protegieran a esas minorías frente a los Estados a los que están sujetas. Pero esto no tiene nada que ver con la solución nacionalista, que aspira al dominio en exclusiva sobre un territorio para cada uno de esos sujetos colectivos llamados naciones. Como el tal sujeto, como ente cultural homogéneo, es una invención (una "comunidad imaginaria", en feliz expresión del antropólogo **Benedict Anderson**), el acceso al poder de las élites nacionalistas que actúan en su nombre lleva a intentos de moldear el conjunto social ahora bajo su mando a imagen y semejanza de la nueva cultura oficial, reprimiendo, por la fuerza si es preciso, a las minorías "discolos". Consecuencias extremas de este principio son la expulsión o matanza de disidentes, las guerras fronterizas y las expansiones imperiales justificadas por victimismos históricos. O la guerra civil, futuro no imposible en el caso de la hipotética Euzkadi independiente, donde al triunfo de un movimiento armado podría seguir el surgimiento de otro de sentido opuesto, convenientemente alimentado por el poderoso Estado español vecino, que pondría el grito en el cielo ante el "genocidio" a que se verían sometidos sus ahora oprimidos parientes culturales. Un desastre. Y todo, por creerse la ilusión de que las naciones existen.

Jose Alfariiz Junco es catedrático de Historia de los Movimientos Sociales en la Universidad Complutense, ocupa la Cátedra Pío Baroja de Estudios en la Universidad de Yale (Boston). * Este artículo apareció en la edición impresa de El País, el domingo 14 de abril de 1995.

6.2. Comentario de un documental

- Describir la síntesis del documental.



- Título: **“Las autonomías”**
- Nacionalidad: española
- Fecha: 1978
- Director: Francisco. R. Gordillo y Primitivo Rodríguez
- Género: Documental
- URL: https://www.youtube.com/watch?time_continue=29&v=CwXf-zOR3A

- **Relacionar el argumento con el tema del Estado autonómico.**

El documental se enmarca en los meses previos a la aprobación de la Constitución Española de 1978. Se hace un repaso histórico, desde la unión de los distintos reinos que conformarían España y de cómo sus fueros fueron abolidos para centralizar el poder y cómo, desde la I República, se piensa en ir descentralizando el poder nuevamente. Se explica claramente cuáles eran las inquietudes generales con respecto a la creación de las autonomías y muestra las diferencias que tenían unos y otros en la especificación en la nueva Constitución Española del término “nacionalidad”. Finalmente se hacen una serie de preguntas a los “padres de la constitución”, que explican de manera cristalina y teórica los procedimientos de creación de las nuevas autonomías en España.

- **Test posterior a la visualización del documental.**

CUESTIONES SOBRE EL DOCUMENTAL “LAS AUTONOMÍAS”

1. ¿En qué época histórica asientan sus raíces los distintos fueros de los distintos reinos que llegarían a constituir España?

- Edad Media
 Edad Moderna
 Edad Contemporánea

2. ¿Quién fue el monarca Borbón que en 1707 abolió los fueros de Aragón, Valencia, Baleares y Cataluña?

- Felipe II
 Felipe V
 Felipe VI

3. ¿Cuáles fueron los únicos territorios que mantuvieron sus privilegios y a que se debió?

- Vascongadas y Navarra, por su fidelidad a la causa borbónica
 Vascongadas y Navarra, porque juraron no intentar independizarse
 Vascongadas y Navarra, porque sus fueros eran más antiguos que los de los demás reinos.

4. ¿En qué Constitución Española aparece el punto en el que los alcaldes se eligen por el pueblo?

- La Constitución de 1808
 La Constitución de 1810
 La Constitución de 1812

5. ¿Bajo la regencia de qué consorte se hizo entre 1833 y 1835 la actual división en provincias?

- María de Habsburgo

- María Cristina
- María de las Mercedes

6. ¿Qué hecho de suma importancia sucedió en 1873 en España que abolió la Monarquía?

- La proclamación de la I República
- La proclamación de la II República
- La proclamación de la III República

7. ¿En qué año se sucede el golpe de estado que restaura la Monarquía en España?

- 1873
- 1874
- 1981

8. En 1913, el Gobierno de Romanones permite a las provincias mancomunarse para fines administrativos. ¿Cuál fue la única mancomunidad que se constituyó?

- Catalana
- Vasca
- Gallega

9. ¿En qué año Primo de Rivera declara el Estado de Guerra y disuelve las Cortes?

- 1920
- 1923
- 1926

10. Con la proclamación de la II República, ¿nacen los Estatutos de Cataluña, País Vasco y Galicia?

- Sí
- No
- Ya durante la dictadura de Primo de Rivera se habían elaborado esos tres Estatutos.

11. ¿Qué les sucede a los movimientos autonómicos en la época del General Franco?

- Continúan desarrollándose y el Estado se descentraliza
- Pasan a la clandestinidad y el Estado se vuelve a centralizar
- Desaparecen totalmente y las provincias ejercen todo el poder

12. ¿Por qué hubo grupos políticos que no aceptaban la palabra “nacionalidad” en la Constitución española de 1978 cuando se la iguala con el término “región”?

- Porque “nacionalidad” es un término equiparable a “nación” y la única nación era España
- Porque comparando “región” y “nacionalidad”, el término nacionalidad está por encima
- Las dos respuestas anteriores son falsas

13. ¿Qué partido político valora que existe en España la conciencia de que hay dos tipos de comunidades, las nacionalidades y las regiones?

- Los socialistas
- Los populares
- Los comunistas

14. ¿A quién va a corresponder la proposición de una nueva nacionalidad o región, según Gabriel Cisneros y atendiendo a la nueva Constitución Española de 1978?

- A las Cortes Generales, que propondrán tantas autonomías como se estime oportuno
- A las Diputaciones provinciales de las provincias que integren la nueva autonomía
- A los Ayuntamientos y a las Diputaciones provinciales que integren la nueva Comunidad Autónoma

15. ¿Cómo se proclamaría una nueva Comunidad Autónoma?

- Valdría con que la mayoría absoluta de los votantes de la nueva Comunidad Autónoma aprobase su creación
- Es necesaria la aprobación por parte de las Cortes Generales
- Al ser necesaria una Ley para proclamar una nueva Comunidad Autónoma, es preceptivo que la aprueben las Cortes Generales y la sancione el Rey

16. ¿De dónde parte la iniciativa de una nueva Comunidad Autónoma?

- Del propio pueblo, sus Diputaciones y sus Ayuntamientos
- Hay dos posibilidades: de la propia Comunidad Autónoma que se quiere crear o de los textos previamente aprobados en referéndum por el pueblo, en el caso de Autonomías que ya estaban avanzadas antes de la aprobación de la Constitución española de 1978
- La iniciativa parte del Rey que, junto a las Cortes Generales, deciden el mapa autonómico que va a presentar España después de 1978

17. ¿Quién va a tener el poder en un territorio autónomo?

- Si son Autonomías históricas o nuevas, aprobadas estas últimas con quórum de las 4/5 partes de los municipios, tendrán Asamblea, Presidente y Consejo de gobierno
- Dependerá de cómo se regule en el Estatuto de la nueva autonomía que se presente en el Parlamento español
- Las dos respuestas anteriores son correctas

18. ¿Cómo se financian las autonomías?

- Se financian con los impuestos de los ciudadanos, que se repartirán con criterios de solidaridad
- Se autofinanciarán con sus impuestos
- Serán financiadas por los municipios que las formen de manera proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos

19. ¿Todos los españoles votarán en referéndum la nueva Constitución española de 1978?

- Sí
- No
- Con que la aprueben las Cortes Generales, la Constitución será válida

20. ¿Quiénes decidirán sobre qué va a ser una Autonomía?

- Todos los españoles en referéndum
- Los parlamentarios elegidos en las últimas elecciones legislativas
- Los parlamentarios que saldrán escogidos de las nuevas elecciones que se realizarán para tal efecto

6.3. Test de evaluación basado en la información ofrecida en la ponencia

TEST DE EVALUACIÓN

1/ En el Estado federal:

- 1.- Los entes federados retienen la soberanía originaria y disponen del derecho de secesión.
- 2.- La soberanía corresponde al pueblo de la federación cuya unidad excluye el derecho de secesión. X
- 3.- Los entes federados no suelen intervenir en la reforma de la Constitución.

2/ El Estado autonómico se asemeja al Estado federal:

- 1.- En que las reformas constitucionales deben ser ratificadas por las CCAA.
- 2.- En que las CCAA aprueban sus Estatutos de Autonomía sin la intervención del Estado.
- 3.- En que el reparto de competencias y la autonomía están garantizados en la Constitución. X

3/ Según la Constitución tienen derecho a acceder a la autonomía constituyéndose en comunidad autónoma:

- 1.- Las nacionalidades y regiones. X
- 2.- Los municipios y provincias.
- 3.- Las coronas históricas del territorio español.

4/ El mapa autonómico de España tiene sus antecedentes en:

- 1.- Los límites territoriales de los reinos medievales.
- 2.- Las regiones establecidas en la Constitución de la II República.
- 3.- Los entes preautonómicos creados durante la Transición. X

5/ Las diferencias entre comunidades autónomas están justificadas en España en razón de:

- 1.- El principio dispositivo. X
- 2.- Las peculiaridades territoriales. X
- 3.- Los hechos diferenciales. X

(En este caso todas las respuestas son correctas; la pregunta sirve para distinguir entre unas y otras justificaciones y explicar por qué es más relevante la de los hechos diferenciales, que será la que se conteste con más probabilidad).

6/ La descentralización política en los estados europeos se explica por:

- 1.- La pervivencia en su seno de comunidades con una identidad propia y diferenciada. X
- 2.- La gran extensión de los estados de este continente.
- 3.- Ambas respuestas son correctas.

7/ La descentralización territorial del poder puede favorecer:

- 1.- Los movimientos secesionistas.
- 2.- El pluralismo político. X
- 3.- Una menor solidaridad entre los territorios del estado.

8/ Las naciones:

- 1.- Son realidades naturales.
- 2.- Son creaciones culturales. X

3.- Se identifican necesariamente con el estado (una nación-un estado). ☐

9/ El régimen foral supone hechos diferenciales en favor de las comunidades autónomas de:

- 1.- Cataluña y País Vasco. ☐
- 2.- País Vasco y Navarra. X
- 3.- País Vasco, Cataluña y Galicia. ☐

10/ Castilla y León es, según su estatuto de autonomía:

- 1.- Una nacionalidad histórica. ☐
- 2.- Una nación de naciones. ☐
- 3.- Una comunidad histórica y cultural. X

(Esta última pregunta es de deducción y sirve para ampliar los conocimientos más allá de los contenidos de la unidad)

6.4. Trabajo con mapas de las distintas divisiones territoriales

- A través de los diferentes mapas que se presentan buscamos seguir todo el proceso de organización territorial española desde 1833 a la España de las Autonomías postconstitucional.



Mapa 9.- La división provincial española de 1833



Mapa 10.- El proyecto federal de la I República (1873)



Mapa II.- La España de las Autonomías

- Establecer comparaciones entre la división realizada en 1833 y la división provincial actual y comentar su evolución.
- Establecer similitudes y diferencias entre el proyecto federal de la I República con el mapa actual de las Comunidades Autónomas explicando cómo es su evolución.

6.5. CONCEPTOS CLAVE Y GLOSARIO

- **ESTATUTO DE AUTONOMÍA:** es la norma institucional básica de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, así como la de las dos Ciudades Autónomas. Cada Comunidad ha ido aprobando sus Estatutos de Autonomía que posteriormente son aprobados por las Cortes Generales. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León se aprobó el 25 de febrero de 1983 por medio de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.
- **REGIONES AUTÓNOMAS:** desde la Constitución Española de 1978, España se puede organizar en regiones o nacionalidades. Esta diferenciación que, en el papel, pretende ser semejante buscando diferenciar entre las comunidades históricas (que ya tenían un estatuto aprobado en referéndum previo a la Constitución del 78 - Cataluña, Galicia y País Vasco -) y el resto de comunidades que no habían plebiscitado estatutos previamente, generó bastante polémica mientras se estaban desarrollando las ponencias de la Constitución. Aunque en un principio se aplicaba a todas las autonomías que no fueran históricas, algunas decidieron utilizar la denominación “nacionalidad” en vez de la de “región”.
- **NACIONALIDADES:** es un concepto que genera bastante problemática y que se aplica a las Comunidades Autónomas que se declaran con una identidad colectiva, lingüística o cultural, diferenciada del resto de España. Los Estatutos de Autonomía que utilizan esa denominación son Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco.
- **FUEROS:** leyes o estatutos concedidos por un soberano a un territorio. Su finalidad era regular la vida estableciendo un conjunto de normas, derechos y privilegios. Fue una especie de derecho local establecido en la Península Ibérica en la época medieval.
- **DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA:** es un proceso que busca, desde la administración del Estado (administración central) redistribuir el poder entre las distintas administraciones, regional, provincial y local, con el fin de mejorar la eficacia en la organización del Estado desde el punto de vista administrativo y la repartición de responsabilidades territoriales desde el punto de vista político.

6.6. PARA SABER MÁS

- AJA, Eliseo (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Ed. Alianza, Madrid, 408 págs.
- AJA, Eliseo (2003), *El Estado autonómico en España a los 25 años de Constitución* <https://federalistainfo.files.wordpress.com/2012/11/eliseoaja.pdf>
- ARAGÓN REYES, Manuel (2000), *La construcción del Estado autonómico* <https://bit.ly/2StTT7M>
- ZUBIRÍA SAMPER, Andrés de (2014), *La construcción del Estado de las Autonomías en España* <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/view/442>
- Página web dedicada a la conmemoración de los 40 años de la aprobación de la Constitución Española. <https://www.constitucion40.com/> (Consultada por última vez 21/10/2018)
- Página web del Congreso de los Diputados. En ella se puede consultar el texto constitucional y, además, se puede profundizar con una sinopsis realizada por los letrados de la cámara. También aparecen referencias históricas a las CE y a los trámites y resultados que se sucedieron hasta llegar a su aprobación definitiva <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=39&fin=52&tipo=2> (Consultada por última vez 21/10/2018)

6.7. REFLEXIÓN FINAL

- Todas las tareas propuestas en esta unidad didáctica, deberán ser relacionadas con los diferentes currículos de los distintos cursos académicos. Proponen una aproximación al trabajo sobre el tema en cuestión: el Estado autonómico que propugna la Constitución Española de 1978. No obstante, deben servir (estas tareas) para promover otras nuevas más adaptadas a los contextos sociales propios de cada centro y nivel educativos. Además, buscan generar opinión y valoración sobre el Estado autonómico de nuestro país y comprobar cómo se gestó y cuáles son los problemas que en la actualidad está teniendo ese Estado autonómico que se aprobó en 1978.
- Estas tareas que se plantean al profesorado, podrán plantearse de manera individual o en grupo, dependiendo, por supuesto, de las características propias de la tarea. Por supuesto, también se pueden plantear en formato de debate en gran grupo o dividiendo la clase en pequeños grupos que representen puntos de vista enfrentados.
- Quedará constancia de ella en un aula Moodle creada con tal fin, donde se subirá la tarea realizada, explicitándose su autoría, y donde cada participante deberá participar en un foro, de manera que entre los propios participantes puedan resolver las dudas que se les presenten, y en una sección donde subirá su personal reflexión sobre la ponencia, utilizando como indicadores, por ejemplo, el desarrollo de dicha ponencia, el interés y utilidad para su labor docente, y el grado de aprovechamiento individual y de desarrollo de sus competencias profesionales.
- En especial, será determinada la correspondencia entre objetivos y competencias clave a alcanzar por el alumnado, así como la metodología a utilizar, las tareas que deberá realizar dicho alumnado, los criterios de evaluación y de calificación.